

壹、前言

高雄市擁有廣大腹地、適宜氣候、完善港口及貨櫃轉運運輸功能與充沛勞動力等資源條件，在縣市合併之後，大高雄都會區土地增加 18 倍，高達 2,946 平方公里，為 5 都之最，但因地方自主性財源不足，推展在地發展政策又忽略開創公有土地帶來財政、經濟、社會與環境等公共價值，加上由「勞力密集」轉為「科技資訊技術密集」產業外移，工作人口亦隨產業外移而流失、地區經濟發展減緩。由遠見雜誌利用「產業與國際化」、「政府與建設」、「市場與消費」等三項指標調查分析「兩岸四地城市競爭力」，就以「優勢城市」條件評比而言，高雄市為第 11 名遠落後台北市、台中市與新竹市（林美姿、黃漢華，民 98），此反應高雄市每人每年可支配所得為 279,919 元，失業率約 4.5%，平均每一民眾享有社會福利支出、教育科學文化支出分為 4,325 元、11,997 元等現象，不如台北市民眾來得優渥（高雄市政府主計處，民 100）。

市有土地係屬全體市民所有，土地開發是市政府實現政策之重要工具，直接影響產業發展用地的成本及其生產環境之品質；間接影響產業生產效率及研發創新能力，從土地開發觀點探討閒置土地問題，說明透過土地開發過程，提供產業活動與發展所需生產、營運的土地、基礎設施及實質環境等，並經由土地開發運作亦可提供合適不動產經濟活動之所需，以及透過不斷的開發提升建設環境品質與適用性，吸引民間投資、技術與人才之注入（D'Arcy & Keogh, 1997）。因此，良好土地開發政策既可開創閒置土地之效益，又可吸引民間投資，進而提升改善居住環境品質，支應產業取得所需工業之土地，形成都市發展與競爭力提升之良性循環（金家禾，民 90）。

74 年間，高雄市政府為應地方鋼鐵、造船、石化、機械等製造業之需要，在臨海工業區內規劃小港職訓場地（基地坐落小港區二橋段 1343、1343-1 地號，面積分為 36,625 與 34,321 平方公尺），規劃開設 6 科 29 種類職業訓練，每年訓練容量約 1,360 人，並興建勞工局訓練就業中心辦公室、教學行政大樓、電工廠、機工廠、大禮堂及可容納 1,352 人的學員宿舍等。但因經歷地方經濟、社會發展、都市發展變遷，職訓學員人數由 1,360 人減為 780 人，學員宿舍老舊、生活機能不便，致使宿舍空間使用極低，以及大禮堂因舞台嚴重蛀蝕、破損不堪使用，市府需花費 4,358 萬元整修維護費預算，僅供幾十位學員使用，顯不符成本效益，如不以開發活化土地，將呈現「蚊子館」的「政府失靈」之現象。

本研究是以財政局（民 98）層級分析法實證分析蒐集影響市有不動產經營策略管理層面為基礎，再採用政府策略管理「價值面（Value）- 支持面（Supply or support）- 能量面（Capacity）」為研究方法，針對閒置的小港職訓場地，首創以標租方式提供民間開發利用，開創閒置土地之公共價值，達成促進產業發展、提供市民就業機會及財政收入之三贏目標。

貳、文獻回顧

一、政府開創非公用土地的策略管理

地方政府對公有不動產策略管理，涉及政策面、經營管理面及開發面等層面，將經營管理公有財產之利益，透由市政建設歸屬全體市民共享，具有財政、經濟與社會等多元功能。在政策上，為公益及下一世代的福祉，開發公有土地使用原則須配合國家整體建設、社會經濟發展及環境保育之需求，達成土地有效利用（鄭明安，民 84；陳信良，民 85）。在經營管理上，兼顧公平與效率原則之下，地方政府獎勵經營發展地方特色產業，因地制宜釋出公有土地提供開發利用，藉此提高土地使用價值及所帶來更高之經濟效益，也將土地開發最佳組合模式融入地方經濟發展政策，審慎妥善規劃產業用地、都市更新、休閒、老人住宅不動產未來之發展趨勢，健全地上權與不動產證券化之相關法規與運作機制，促進不動產信託與證券化之發展，創造經濟發展的乘數效果（李瑞倉，民 90；丁福致，民 91；內政部，民 91；國產局，民 92；張金鶚、白金安，民 96）。

策略管理是管理者有意識的政策選擇、發展能力、詮釋環境、集中組織的努力，達成既定的目標（Shafritz & Russell,1997），包括內部與外部分析 -SWOT 分析，建構使命與政策之策略組合，策略執行，以及策略管制與評估等四個過程 Koteen,1997）。因此，市有不動產經營策略管理應以「提昇都市競爭力，創造公共價值」為目標，再依據高雄市市有土地資產整合與重點地區再利用規劃案，訂定市有資產規劃需求，以維護公共利益及公眾使用為考量之「優先公用」為原則、引入規劃多元化使用概念之「效率最大化」為原則、都市永續發展與經營建立「運用儲備」概念、管理制度，及提供可行出租、標售、設定地上權、委託經營等運用工具，作為市有不動產策略管理原則。

在發展策略及執行評估準則上分為：（1）在短期上，就發展層面為法制面，應透過法令增修訂，健全市有資產經營管理機制，藉由公共設施多目標使用的誘因，以公私協力引進民間資源參與公共建設開發，提昇土地效益。是以「引入多目標使用及公私協力經營機制以提昇土地效益」、「整併或加速處分眷舍畸零非公用資產以挹注市庫」、「積極修法以推動永續化、制度化、健全化之市有資產經營管理法令機制」為策略，包括明訂市有房地出售辦法、訂定閒置或低度利用不動產處理規定、設置市有財產開發基金及收支保管及運用條例、明訂設定地上權及合作開發規定、修訂完備現行畸零地處理相關規定等 5 項作為法制面之執行評估準則；（2）在長期上，就發展層面屬於政策面與執行面，應建立資產資料庫，掌握市有不動產現況，作為擬定活化策略之參考，並透過都市計畫定期通盤檢討儲備都市發展用地，以利未來發展都市之整體規劃。是以「動態檢討市有資產以擬定活化策略」、「儲備市有資產作為都市發展用地」為策略，包括定期檢討市有資產發展原則、擬定市有不動產活化策略、配合都市發展政策與大眾運輸導向（T.O.D）之都市發展理念等 3 項作為政策面之執行評估準則，以及推動市有資產資料庫更新及管理、指認中長期儲備標的透過土地變更回饋取得用地、適時檢討整併或交換都市發展用地等 3 項作為執行面之評估準則，如圖 1。